

Funcionalidades, Limitações e Potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul

RESUMO

Uma gestão fiscal responsável pressupõe a transparência das ações governamentais. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, alterada em 2009 pela Lei da Transparência, passou a exigir uma mais ampla divulgação das contas públicas à sociedade, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Com isso, os entes públicos passaram a criar “portais da transparência”, que visam reunir uma diversidade de dados e informações. Neste contexto, o objetivo deste artigo é identificar as funcionalidades e limitações no Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, bem como de outras páginas relacionadas, com vistas a propor aprimoramentos. A pesquisa realizada tem natureza aplicada e adotou uma abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e exploratórios. Foi realizada revisão de literatura e análise documental, com pesquisa na legislação aplicada e observação direta dos sítios eletrônicos do ente estudado. O artigo apresenta os princípios da publicidade e da transparência na gestão pública e o uso da internet como forma de divulgação dos seus instrumentos. Foram estabelecidos parâmetros para avaliação da transparência, de modo a instrumentalizar a identificação das funcionalidades e limitações nas páginas governamentais. Ao final, foram propostos aprimoramentos nos sítios eletrônicos, organizados por temas, visando uma adequada divulgação das informações: quanto à publicidade; quanto à compreensibilidade; e quanto à utilidade das informações.

Palavras-chave: Transparência Governamental; Prestação de Contas Públicas; Internet.

1 INTRODUÇÃO

A transparência governamental constitui um dos elementos básicos da gestão fiscal responsável, indissociável da governança pública moderna. Neste contexto, a transparência nas contas públicas passou a receber maior destaque na legislação brasileira, em prol de uma gestão pública responsável e transparente.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu para a administração pública o dever de dar publicidade aos seus atos, entre outros aspectos, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) definiu instrumentos da transparência para a divulgação das contas públicas.

Com a aprovação da Lei Complementar n.º 131/2009 (BRASIL, 2009), conhecida como a Lei da Transparência, que alterou a LRF, foi reforçada a importância da divulgação das contas públicas, obrigando os entes da federação a divulgarem, em tempo real, uma nova série de dados na internet.

Neste contexto, o artigo tem como tema a utilização da internet para divulgação das contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul (RS). Com isso, foi definida a seguinte questão-problema: “Quais as funcionalidades, limitações e potencialidades informacionais do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul?”.

Com vistas a responder à questão, o objetivo do artigo é identificar as funcionalidades e limitações no Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, bem como de outras páginas relacionadas, com vistas a propor aprimoramentos.

Assim, é analisado o uso da internet como forma de promoção do acesso aos dados e são definidos parâmetros para a avaliação da transparência das contas públicas. Com base nessa discussão, são avaliados o “Portal Transparência RS” e as páginas relacionadas. Com isso, são propostas melhorias para a transparência na gestão pública, que contribuam para um controle social mais efetivo e um controle institucional mais eficiente.

A pesquisa que embasou o artigo utilizou a observação direta das práticas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Sul para publicação de suas contas públicas, a partir da internet, exclusivamente em sítios eletrônicos. No capítulo 3 são detalhados os procedimentos metodológicos utilizados, bem como as limitações da pesquisa. A seguir consta a revisão de literatura realizada para formação da base conceitual e legal adequada para compreender e abordar o problema.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Os princípios da publicidade e da transparência na gestão pública

A transparência tornou-se, nos últimos anos, um dos pilares de sustentação da administração pública. De acordo com Porto, Castro e Perottoni (2006), observa-se um movimento mundial de exigência de transparência nos atos dos gestores públicos, tendo como um de seus incentivadores o Fundo Monetário Internacional (FMI), que lançou o Código de Boas Práticas para Transparência Fiscal.

O Brasil acompanha essa tendência mundial e vem realizando esforços nesse sentido. A legislação do país busca, cada vez mais, uma gestão pública responsável e transparente, que permita controle social e institucional efetivos.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu em seu artigo 37 a publicidade na administração pública como um princípio e a definiu em seu § 1º

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio da publicidade garante aos cidadãos o direito de conhecer os atos praticados na gestão pública e, além disso, garante a compreensibilidade das informações, já que a publicidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social.

O advento da LRF (BRASIL, 2000) concretizou a transparência na administração pública brasileira, definindo-a como um dos princípios da gestão pública responsável. Em seu artigo 48, a lei estabeleceu os instrumentos da transparência e determinou ainda que a eles seja dada ampla divulgação.

Segundo Porto, Castro e Perottoni (2006), a LRF buscou “dar maior efetividade e maior elasticidade à publicidade”, pois a transparência por ela estabelecida é um conceito mais amplo do que a publicidade e exige que a informação seja não apenas publicada, mas que seja relevante, confiável, oportuna e compreensível.

2.2 A prestação de contas como instrumento da transparência

Como explicado por Fernandes (1997), o Poder Público é o fiel depositário e administrador dos recursos públicos. Assim, como não lhe pertence o dinheiro que utiliza, “surge para seus titulares o dever de informar ao povo a maneira como os recursos a este arrecadados foram empregados [...]”.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 70, parágrafo único, definiu as pessoas que tem a obrigação de prestar contas

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A LRF (BRASIL, 2000), em seu artigo 49, estabeleceu que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem ficar disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. A partir daí, como salientam Alves, Gomes e Affonso (2001, p. 120-121), por força desse dispositivo as contas governantes deverão ficar à disposição da sociedade durante todo o ano, corroborando para o controle popular das contas públicas, garantindo a desejada transparência na gestão fiscal.

2.3 O uso da internet como forma de promoção da transparência

O artigo 48 da LRF (BRASIL, 2000) determina que seja dada ampla divulgação aos instrumentos da transparência, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A divulgação das informações à sociedade, como apontado por Cruz et al (2002, p. 184), “apóia-se em fórmulas tradicionais, como a publicação de relatórios e demonstrações, tanto quanto em meios mais modernos, principalmente a mídia eletrônica”.

Nota-se que há uma preocupação para que a administração pública se adapte aos novos padrões, fazendo uso da internet para divulgar informações. A LRF (BRASIL, 2000) incorporou essa tendência, exigindo a divulgação de dados também em meios eletrônicos. Em 2009, a Lei da Transparência (BRASIL, 2009) determinou que os gestores divulgassem informações em tempo real para a sociedade, reforçando seu uso.

O uso da internet para divulgação de informações, mais do que uma exigência legal, é um mecanismo capaz de contribuir para controle e *accountability* governamental, como explicado por Frey et al (2002, p. 180). Segundo os autores, a internet está disponível principalmente às classes formadoras de opinião e isso faz com que quem de fato exerce o controle social obtenha informações necessárias a esse exercício. Além disso, Frey et al (2002, p. 180-181) explicam que

(...) por sua própria estrutura técnica de disseminação de informações, a internet permite que uma vasta gama de informações esteja à disposição do cidadão, com custo relativamente baixo para o agente disseminador. Esse novo meio cria as condições necessárias a uma proliferação qualitativamente superior da informação

pública, se comparado com outras mídias, como a imprensa ou a radiodifusão. Enquanto esses meios são marcados pela necessidade de filtros e mecanismos de seleção que determinem qual informação será divulgada, a internet permite uma disseminação em larga escala de informações governamentais.

A internet, por suas características, permite que grande quantidade de informações esteja acessível a um grande número de pessoas, servindo de ferramenta para a transparência. De acordo com o Comitê Gestor da internet no Brasil (2010), em 2009, 27% da população brasileira com 16 anos ou mais utilizou governo eletrônico nos últimos meses. O estudo mostra ainda que do total de usuários de governo eletrônico, 09% fez uso para participar de fóruns, *chats*, votações, etc. relacionados ao governo. Embora o número de usuários ainda seja pequeno, a expansão da internet é constante e, sendo bem aproveitada, pode ter amplo reflexo na sociedade, levando a uma maior confiança no governo e maior participação social.

2.4 Parâmetros para avaliação da transparência

A Lei da Transparência (BRASIL, 2009) foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.185, de 27 de maio de 2010 (BRASIL, 2010) que, apesar de ter apontado diretrizes, não definiu critérios e formas de avaliação da transparência. Dessa forma, faz-se necessária a definição de parâmetros para o julgamento das informações prestadas pelos entes públicos.

O Comitê de Transparência (2010) definiu critérios para julgar a transparência dos sítios eletrônicos dos entes federativos. Quanto ao conteúdo, avalia a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos e informações sobre os servidores públicos; verifica a disponibilização de séries históricas e frequência de atualização das informações disponibilizadas; e quanto à usabilidade, avalia a possibilidade de *download* dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas, possibilidade de consultas em diversas periodicidades e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio de: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e *e-mail*.

Para Platt Neto et al (2007), são três os elementos da transparência das contas públicas: publicidade, compreensibilidade e relevância. A publicidade compreende ampla divulgação das informações, diferentes meios de acesso e tempestividade. A compreensibilidade refere-se à apresentação visual dos dados e ao uso de linguagem acessível. Já a relevância está relacionada à utilidade, a veracidade e comparabilidade das informações. Os elementos estão ilustrados na figura abaixo:

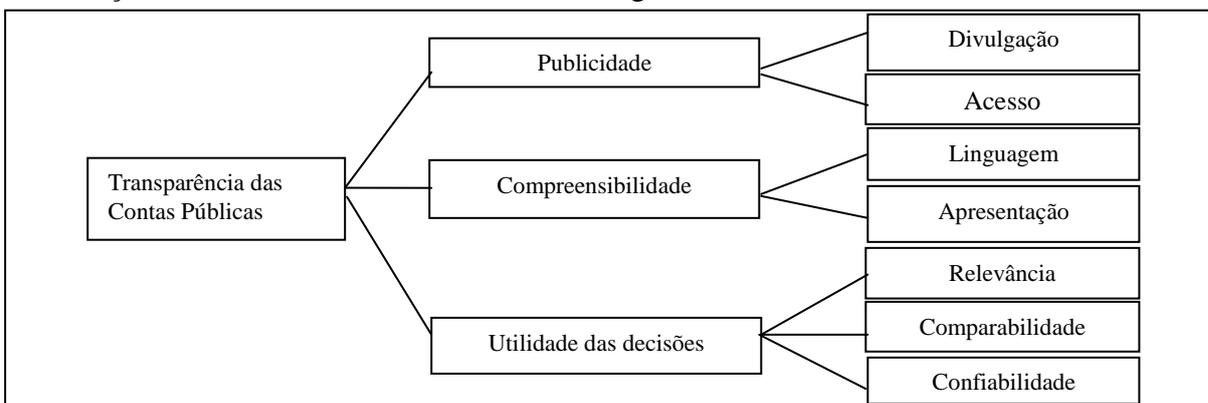


Figura 1: Elementos da transparência

Fonte: Platt Neto et al (2007, p. 7).

A TerraForum Consultores (2009), visando colaborar com os esforços dos governantes em melhorar sua interação com os usuários da internet, definiu, dentro de dez categorias, os cinquenta erros mais comuns em sítios governamentais, conforme exposto no Quadro 1.

| Categoria | Erro |
|------------------|---|
| Busca | 1. Falta recurso de <i>meta tags</i> 2. Falta recurso de busca avançada 3. Resultado de busca sem informação contextual 4. Resultado de busca ineficaz 5. Busca avançada só acessível após busca simples |
| Conteúdo | 6. Conteúdo não estruturado de acordo com o público alvo 7. Serviços não segmentados por público alvo 8. Arquivo de notícias sem opção de busca 9. Arquivo de notícias não organizado por temas 10. Atualização concentrada na sessão de notícias 11. Falta de manutenção geral dos conteúdos 12. Ambiguidade dos temas e rótulos utilizados na organização do conteúdo 13. Conteúdo organizado de forma departamental |
| Homepage | 14. Ausência de marca e missão 15. Uso inadequado dos destaques na página inicial 16. Uso inadequado dos <i>banners</i> como destaques 17. Não oferece destaque para os serviços |
| Interação | 18. Sem prazo de resposta de contato 19. Forma única de contato 20. Ausência de mensagens de retorno |
| Linguagem | 21. Siglas desconhecidas 22. Rótulos indecifráveis 23. Linguagem técnica de difícil entendimento 24. <i>Link</i> e texto sem diferenciação |
| Links | 25. Falta de padrão de cores aplicadas aos <i>links</i> 26. <i>Links</i> visitados sem sinalização 27. <i>Links</i> externos embutidos na mesma janela 28. <i>Breadcrumbs</i> inconsistentes 29. <i>Links</i> quebrados 30. Excesso de dependência do <i>link</i> 'voltar' do navegador 31. Não indicação de <i>link</i> externo |
| Navegação | 32. Siglas e abreviações no menu 33. Inconsistência do menu 34. Lista extensa de itens do menu de acesso rápido 35. Itens do menu sem ordenação 36. Rodapé sem estrutura auxiliar de navegação 37. Mapa do sítio incompleto 38. Rótulos diferentes para <i>breadcrumb</i> e título da página 39. Menu de navegação principal com <i>link</i> para documentos não <i>web</i> |
| Peso | 40. Peso excedente da página inicial 41. Peso excedente das páginas internas |
| Políticas | 42. O sítio não apresenta política de privacidade 43. Não há política de segurança 44. Não há política de <i>copyright</i> |
| Texto | 45. Períodos longos, com mais de uma ideia por parágrafo 46. Ausência de intertítulos e tabelas 47. Não há <i>hiperlinks</i> permitindo ao usuário escolher o nível de aprofundamento do conteúdo 48. Fontes pequenas 49. Falta recurso para manipulação do tamanho da fonte 50. Frases longas para expressar um conceito |

Quadro 1: Os cinquenta erros mais comuns em sítios eletrônicos governamentais

Fonte: Adaptado de TerraForum Consultores (2009).

Conforme demonstrado no Quadro 1, foram identificados erros cometidos nas páginas governamentais, que dificultam a interação dos usuários. Tais problemas prejudicam o acesso às informações, afetam sua compreensibilidade e, por vezes, interferem na sua utilidade.

Diante do exposto, percebe-se que há uma série de quesitos a serem considerados na avaliação do sítio eletrônico governamental, quanto à transparência. Acredita-se que a aplicação de parâmetros possa servir na avaliação das páginas eletrônicas governamentais, a fim de que sejam identificadas as funcionalidades e limitações de tais ferramentas. No Quadro 2 são apresentados os parâmetros estabelecidos para este artigo.

| Elementos | Parâmetros |
|------------------------------|---|
| 1. Publicidade | 1.1 Facilidade de acesso aos dados 1.2 Qualidade da navegação 1.3 Frequência de atualização das informações 1.4 Possibilidade de consultas por diferentes períodos |
| 2. Compreensibilidade | 2.1 Uso de linguagem acessível 2.2 Uso de recursos que facilitem o entendimento 2.3 Fornecimento de informações complementares 2.4 Ações de formação dos usuários 2.5 Interação com usuários |
| 3. Utilidade | 3.1 Evidenciação de cumprimento dos aspectos legais 3.2 Disponibilização de séries históricas 3.3 Disponibilização de dados para <i>download</i> 3.4 Confiabilidade das informações 3.5 Disponibilização das fases da execução orçamentária e financeira, com detalhamento da arrecadação e das despesas. 3.6 Disponibilização de informações sobre procedimentos licitatórios, convênios, contratos e sobre os servidores. 3.7 Pertinência das informações |

Quadro 2: Parâmetros da transparência

Fonte: elaborado pelos autores.

Como demonstrado no Quadro 2, a partir dos elementos da transparência (publicidade, compreensibilidade e utilidade das informações) e dos quesitos apontados pelos autores pesquisados, foram traçados os parâmetros considerados relevantes, que deverão ser atendidos pelo sítios eletrônicos do ente federativo, de modo que seja constatada a sua transparência efetiva.

De acordo com a TerraForum Consultores (2009), a solução dos problemas mais comuns de usabilidade traz ganhos imediatos e palpáveis, melhorando a experiência e o valor percebido pelos cidadãos. E, normalmente, a solução envolve pouco custo. Portanto, o atendimento dos critérios de transparência, complementar às diretrizes estabelecidas pela legislação, pode, de modo simples, contribuir no aprimoramento da divulgação das contas públicas, ampliando a satisfação dos cidadãos e contribuindo para a evolução do controle social.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto a sua natureza, esta se trata de uma pesquisa aplicada. Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa. Quanto aos objetivos, a

pesquisa é descritiva e exploratória. Foi realizada uma revisão de literatura para formação da base conceitual e legal para abordagem do problema.

A pesquisa que embasou o artigo utilizou a observação direta das práticas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Sul para publicação de suas contas públicas, a partir da internet, exclusivamente nos sítios eletrônicos do Portal da Transparência estadual, Secretaria Estadual do Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ). As observações foram feitas nos sítios eletrônicos entre os dias 25 e 26 de agosto de 2010.

A partir da identificação das funcionalidades do Portal, foi também possível identificar limitações de conteúdo e de forma na abordagem. Por fim, são expostas sugestões para aprimoramento do Portal, com base nas limitações identificadas e em potencialidades consubstanciadas na literatura revisada e na percepção dos pesquisadores.

Deste modo, as sugestões para aprimoramento não apresentam a pretensão de esgotarem as possibilidades, visto que são limitadas à visão dos pesquisadores e da mesma forma não podem ser generalizadas a outros Portais públicos.

4 RESULTADOS

4.1 Breve apresentação do Estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul está localizado no extremo meridional do Brasil e possui uma área de 281.748,5 km², 3,32% do território nacional. A população do estado é de 10.582.887 habitantes, cerca de 6% da população brasileira, e seu IDH é de 0,832 (SEPLAG, 2010).

O estado possui a quarta economia do Brasil pelo seu Produto Interno Bruto (PIB), de R\$ 202,9 bilhões, o equivalente a 6,6% do PIB nacional. O seu PIB *per capita* (relação entre o PIB e a população) é de R\$ 18.771,00 (FEE apud SEPLAG, 2010).

Com relação à educação, o estado apresenta uma taxa de analfabetismo de apenas 6,7% da população acima de 15 anos de idade. O percentual da população, com mais de 10 anos, que possui mais de oito anos de estudo é de 38,5%. A taxa de escolarização, que identifica o percentual da população que está matriculada no nível de ensino adequado à sua faixa etária, no estado, em 2000, era de 96,5% no ensino fundamental e 45,3% no ensino médio. A parcela da população com ensino superior é de 5,17% (SEPLAG, 2010).

Na Região Sul do Brasil, onde o Rio Grande do Sul está inserido, 40% dos domicílios possuem computador e 29% dos domicílios possuem acesso à internet. Já a proporção de indivíduos que teve acesso à internet nos últimos 12 meses é de 46%. O percentual de pessoas com 16 anos ou mais que utilizaram governo eletrônico nos últimos 12 meses na região foi de 27% e, desse percentual de usuários, 08% fez uso para participar em fóruns, *chats*, votações, etc. relacionados ao governo (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2009).

4.2 Apresentação do “Portal Transparência RS” e de outras páginas relacionadas

A página de transparência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, denominada “Portal Transparência RS” (www.transparencia.rs.gov.br), foi criada com o intuito de contribuir para a transparência da gestão, o fortalecimento do controle social e a prevenção à corrupção. A página, lançada em 18 de agosto de 2009, é resultado do projeto Transparência

RS e faz parte do Programa Estruturante Ajuste Fiscal, coordenado pela SEFAZ (RIO GRANDE DO SUL, 2010c).

No Portal são divulgadas informações sobre as receitas e despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado. A responsabilidade técnica pela atualização e manutenção da página é da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE). Após um ano em funcionamento, em agosto de 2010, o Portal registrou mais de 160 mil acessos (RIO GRANDE DO SUL, 2010a).

O conteúdo fornecido pelo governo estadual não se encontra em uma única página. Além do Portal da transparência, o estado divulga informações em outras páginas, as quais podem ser acessadas por meio de *links* disponibilizados naquele portal principal. Na página da SEPLAG (www.seplag.rs.gov.br) são oferecidas informações sobre os planos plurianuais, leis das diretrizes orçamentárias, leis orçamentárias anuais, planos de governo, mensagens dos governadores à Assembleia Legislativa, entre outros. Na página da SEFAZ (www.sefaz.rs.gov.br) são apresentados balanços, Relatórios de Gestão Fiscal, relatórios sobre a execução orçamentária, prestação de contas etc. Há também uma página do Programa de Educação Fiscal RS (www.educacaofiscal.rs.gov.br), em que são disponibilizados manuais, cartilhas, folders explicativos, material pedagógico e são oferecidos cursos na modalidade à distância para disseminadores de educação fiscal.

4.3 Identificação das funcionalidades oferecidas

A partir dos parâmetros estabelecidos, foram feitas observações no Portal da Transparência estadual e nas páginas relacionadas. As funcionalidades identificadas estão apresentadas nos quadros a seguir, separadas por elemento da transparência.

| Elemento 1 - Publicidade | |
|--|---|
| Parâmetros | Funcionalidades |
| 1.1 Facilidade de acesso aos dados | 1.1.1 Na página inicial do Portal estão evidenciadas as opções de consultas disponíveis. |
| | 1.1.2 São oferecidas diferentes formas de consulta. Os gastos são divididos em: a) diretos, com consulta por Poderes/Órgãos, ação de governo, elemento de despesa, rubrica, gastos com diárias, verbas indenizatórias, Consulta Popular e favorecido; e b) transferências, com consulta por transferências de recursos, transferências a prefeituras e transferências de ICMS aos municípios. As receitas podem ser consultadas por tipos de receitas, finalidade da receita e desonerações/incentivos fiscais. |
| 1.2 Qualidade da navegação | 1.2.1 Página não apresenta <i>banners</i> , propagandas, fotos ou outros elementos que pesem ou atrapalhem a navegação. |
| | 1.2.2 A maior parte dos <i>links</i> funciona (apenas o <i>link</i> para o Orçamento Brasil estava desatualizado) e quase todas as consultas oferecidas podem ser realizadas (a consulta aos demonstrativos de desonerações/incentivos fiscais estava indisponível). |
| | 1.2.3 O Portal oferece recurso de acessibilidade, permitindo ao usuário aumentar ou diminuir o tamanho da fonte. |
| 1.3 Frequência de atualização das informações | 1.3.1 Há atualização diária das informações sobre despesas realizadas, por meio do espaço "Finanças Públicas em Tempo Real" na página da SEFAZ e há atualização mensal das informações do Portal. |
| 1.4 Possibilidade de consultas por diferentes períodos | 1.4.1 As consultas podem ser feitas, em geral, por mês e por exercício. Algumas informações são bimestrais, quadrimestrais, semestrais e anuais. |

Quadro 3: Funcionalidades no elemento publicidade

Fonte: elaborado pelos autores.

| Elemento 2 - Compreensibilidade | |
|--|---|
| Parâmetros | Funcionalidades |
| 2.1 Uso de linguagem acessível | 2.1.1 As explicações sobre o que é o Portal, como consultar, origem dos dados, participação e controle social não utilizam linguagem técnica. |
| 2.2 Uso de recursos que facilitem o entendimento | 2.2.1 São oferecidas explicações sobre o Portal, sua finalidade. |
| | 2.2.2 É dada breve explicação sobre como consultar as informações no Portal. |
| | 2.2.3 Há uma seção de perguntas frequentes, com 11 questões e respectivas respostas, incluindo orientação para quem deseja fazer uma denúncia. |
| 2.3 Fornecimento de informações complementares | 2.3.1 Há breve explicação sobre participação e controle social. |
| | 2.3.2 É disponibilizado glossário com 1135 termos, sendo 397 termos de finanças públicas, 408 termos de gastos e mais 330 sobre receitas. |
| | 2.3.3 São sugeridos <i>links</i> para sítios de interesse, como: tribunais de contas, SEPLAG, SEFAZ, Ministério Público. São oferecidos ainda <i>links</i> para páginas de transparência. |
| | 2.3.4 Há uma seção com notas explicativas sobre repasse de ICMS aos municípios, sobre diárias, sobre CPF, sobre informações de caráter sigiloso e sobre precatórios. |
| 2.4 Ações de formação dos usuários | 2.4.1 Há um programa de educação fiscal, com endereço eletrônico, em que são divulgados disseminadores, legislação, material de apoio (manual, cartilha, folders explicativos, apresentações em <i>Power Point</i> , material pedagógico) e são oferecidos cursos à distância para disseminadores de educação fiscal. |
| 2.5 Interação com usuários | 2.5.1 É disponibilizado um fórum para usuários discutirem temas relacionados à gestão pública, com participação eventual de integrante do governo para esclarecer dúvidas. |
| | 2.5.2 Há um “fale conosco” com telefone e formulário eletrônico. |
| | 2.5.3 É informado um <i>e-mail</i> para contato. |

Quadro 4: Funcionalidades no elemento compreensibilidade

Fonte: elaborado pelos autores.

| Elemento 3 - Utilidade das informações | |
|---|--|
| Parâmetros | Funcionalidades |
| 3.1 Evidenciação de cumprimento dos aspectos legais | Não foram identificadas funcionalidades para este parâmetro. |
| 3.2 Disponibilização de séries históricas | 3.2.1 Informações sobre receitas e despesas estão disponíveis desde 2008, os relatórios sobre a execução orçamentária a partir de 2007, RGF desde 2004 e dados de despesa com pessoal a partir de 2005. Já a SEPLAG fornece mensagens do governador desde 1890, planos de governo desde 1950, LDO desde 1990, Balanço Geral do Estado desde 1974, planos setoriais de 1938 a 2000, estudos sobre o RS de 1938 a 1998, PPA a partir de 2004 e LOA desde 2001. |
| 3.3 Disponibilização de dados para <i>download</i> | 3.3.1 Permite <i>download</i> de parte dos dados. As demais informações podem ser copiadas. |
| 3.4 Confiabilidade das informações | 3.4.1 É descrita a origem dos dados e o responsável pelas informações prestadas. |
| | 3.4.2 A página oferece mensagem de retorno relacionada ao envio de mensagens, garantindo ao usuário que sua mensagem foi enviada com sucesso. |
| 3.5 Disponibilização de todas as fases da execução orçamentária e financeira, com detalhamento da arrecadação e das despesas. | 3.5.1 a) Consulta aos gastos: é possível filtrar a busca por posição (mensal ou acumulado), por exercício, por mês e por fase do gasto (empenho, liquidação e pagamento). É possível consultar por Poder/Órgão, por ação de governo, por tipo de gasto (elemento), por detalhamento do tipo do gasto (rubrica) e por favorecido; b) consulta às receitas: é possível consultar por posição (mensal ou acumulado), por exercício e por mês. A busca pode ser feita por tipos de receita (classificação econômica), finalidade da receita (recurso). |
| 3.6 Disponibilização de informações sobre procedimentos licitatórios, convênios, contratos e sobre os servidores | 3.6.1 São disponibilizados <i>links</i> sobre licitações da administração pública estadual. É possível fazer <i>download</i> dos editais de licitações. |
| | 3.6.2 Quanto às informações sobre pessoal, são fornecidos <i>links</i> para informações com tabelas de cargos, salários e relação de servidores estaduais do Legislativo, do Executivo, do Judiciário e do Tribunal de Contas. |
| 3.7 Pertinência das informações | 3.7.1 Não há informações que não sejam relacionadas à prestação de contas e não foram identificadas propagandas de governo |

Quadro 5: Funcionalidades no elemento utilidade das informações

Fonte: elaborado pelos autores.

Conforme apresentado nos Quadros 3, 4 e 5, observa-se que o Estado do Rio Grande do Sul atende parte dos critérios de transparência. Dentre as funcionalidades identificadas, destacam-se pontos como: a tempestividade das informações prestadas; as ações de formação dos usuários; possibilidade de *download* ou cópia das informações. Apesar de o conteúdo não estar todo disponibilizado em um único sítio eletrônico, há *links* para as páginas como a da SEFAZ e a da SEPLAG, nas quais o usuário pode encontrar outras informações.

4.4 Identificação de limitações na divulgação pela internet

Nas observações feitas no Portal da transparência estadual, bem como nas páginas relacionadas, foram identificadas também limitações na divulgação das informações pela internet. As limitações identificadas estão a seguir apresentadas, separadas por elemento de transparência:

a) Limitações quanto à publicidade

As informações prestadas pelo governo estadual não estão concentradas em uma única página, estando as informações sobre PPA, LDO e LOA na página da SEPLAG e informações sobre a execução orçamentária na página da SEFAZ, por exemplo. Isto aumenta o trabalho dos usuários para chegar aos dados.

Além disso, há ambiguidade de temas utilizados na organização do conteúdo, por exemplo: na seção "gastos" do Portal é possível consultar os gastos com diárias, em que se pode consultar por diárias normais, por adiantamento de numerário e por folha de pessoal. Qualquer opção escolhida abre a lista por Poderes e ao optar, abre a lista completa de favorecidos e permite ainda consultar por favorecido ou por CPF/CNPJ. Contudo, na seção "outras informações", existe a opção "diárias", em que se pode escolher judiciário ou executivo e apenas oferece *link* para a página do Tribunal de Justiça e para a página da Superintendência de Portos e Hidrovias.

O Portal também não apresenta um mapa da página para facilitar o acesso aos dados. Quanto à qualidade da navegação, foi identificada a indisponibilidade de consulta às informações sobre desonerações/incentivos fiscais, proposta pelo Portal. Não há indicação sobre *link* externo e o usuário só descobre que a informação será fornecida em outra página ao clicar. Outra observação feita refere-se a não haver um padrão adotado pelas páginas governamentais, o que faz com que o usuário tenha que "aprender" a lógica de cada página.

b) Limitações quanto à compreensibilidade

A linguagem utilizada nos relatórios, balanços, demonstrativos e demais documentos é técnica e não didática. Não existem frases explicativas nesses documentos. Quanto ao uso de recursos que facilitem o entendimento, não são disponibilizados recursos como gráficos, não são disponibilizadas estatísticas que facilitam a compreensão e comparação dos dados, assim como não há um passo-a-passo de como consultar ou um exemplo, com figuras que facilitem o aprendizado.

Com relação ao fornecimento de informações complementares, o Portal não apresenta uma relação com a LRF ou com a Lei da Transparência e não explica tais normas. Além disso, o Portal da Transparência não fornece cartilha ou manual de utilização e a busca por informações em uma página externa levar ao desinteresse de quem consulta.

Quanto à interação com os usuários, as limitações identificadas referem-se ao fato de o *e-mail* fornecido para contato estar no rodapé da página e não na seção fale conosco,

dificultando sua localização. Outro ponto observado refere-se ao fato de o Portal não apresentar um atendimento *on-line*, bastante comum atualmente, assim como não estar inserido nas redes sociais, já bastante popular entre instituições governamentais.

c) Limitações quanto à utilidade das informações

O Portal não oferece informações sobre a legislação pertinente, deixando de evidenciar o cumprimento dos aspectos legais. Quanto à disponibilização de séries históricas, os dados sobre receitas e despesas limitam-se aos três últimos anos, quando o ideal seria uma série com pelo menos cinco anos, para permitir uma adequada comparação.

Outra limitação está em não haver disponibilidade de *download* completo do banco de dados e o fato de não ser dado um prazo de resposta de contato pelo Portal, o que prejudica a confiança no meio de contato e pode desestimular o uso da ferramenta.

Com relação ao critério de disponibilização de todas as fases da execução orçamentária e financeira, com detalhamento da arrecadação e das despesas, a limitação está em não ser possível a consulta por modalidade de aplicação dos recursos.

Quanto à disponibilização de informações sobre procedimentos licitatórios, convênios, contratos e informações sobre servidores, observou-se que não são identificadas informações sobre os participantes das licitações, como nome, CNPJ e lance oferecido, assim como não são fornecidas informações sobre os contratos firmados após os processos licitatórios. Também não são divulgadas informações sobre convênios.

4.5 Apresentação de propostas para aprimoramento

São apresentadas, a seguir, algumas propostas para aprimoramento do Portal da Transparência do RS, com vistas a proporcionar adequada divulgação das contas públicas à sociedade. As propostas foram organizadas de acordo com os elementos da transparência.

a) Aprimoramentos quanto à publicidade

No intuito de oferecer amplo acesso, sugere-se que as informações sejam concentradas no Portal da Transparência, facilitando o trabalho dos usuários. Outro ponto a ser aprimorado refere-se à lógica de organização dos conteúdos no Portal, pois a ambiguidade gerada ao haver mais de uma opção de consulta com significados semelhantes confunde o usuário sobre a localização da informação desejada. Propõe-se ainda que o Portal disponibilize um mapa da página, para facilitar a busca.

Para aprimorar a qualidade da navegação, devem ser corrigidos *links* indisponíveis, bem como pode ser informado quando o *link* for externo, para que o usuário não perca sua referência de navegação. Além disso, convém que as páginas governamentais adotem um padrão, com vistas a facilitar a navegação e a pesquisa dos usuários.

b) Aprimoramentos quanto à compreensibilidade

Para que seja melhorada a compreensibilidade das informações prestadas pelo governo gaúcho, são propostos aprimoramentos na linguagem utilizada nos documentos divulgados, com uso de termos didáticos e frases explicativas. Para facilitar o entendimento pelos cidadãos, sugere-se que sejam adotados recursos como gráficos e apresentação de estatísticas, que contribuem para a compreensão e comparação das informações.

Pode também ser oferecida uma demonstração de como realizar a consulta, com uso de imagens e exemplos. O fornecimento de informações complementares contribui para a compreensão das informações e, nesse sentido, se propõe que sejam oferecidas explicações

sobre a LRF e a Lei da Transparência, assim como explicações mais aprofundadas sobre participação e controle social, com descrição das formas de participação e controle.

Quanto à formação dos usuários, o adequado é que se disponibilizem ações de educação fiscal no Portal da Transparência, como manual e cartilha, para os usuários que não estão dispostos a navegar em outras páginas.

Com relação à interação com os usuários, sugere-se que o *e-mail* para contato seja divulgado na seção “fale conosco”, para ser mais facilmente localizado pelos internautas. Além disso, o Portal pode ser inserido nas redes sociais, ampliando o espaço de interação, como já ocorre com a página do Poder Executivo e da Assembleia Legislativa, por exemplo.

c) Aprimoramentos quanto à utilidade das informações

Melhoramentos possíveis de serem realizados quanto à relevância, confiabilidade e comparabilidade das informações, são os seguintes: no Portal devem ser oferecidas informações sobre o cumprimento de aspectos legais, fazendo referência a leis como a Constituição Federal, a LRF e a Lei da Transparência.

Informar o prazo para resposta de contato também contribuirá para a confiança dos usuários no Portal. A disponibilidade de *download* de todo o banco de dados contribuirá para a comparabilidade das informações, assim como séries históricas maiores. Com relação à disponibilização das informações, o Portal pode permitir a consulta por modalidade de aplicação dos recursos, assim como informações mais completas a cerca dos processos licitatórios e convênios assinados pelo governo.

5 CONCLUSÕES

Considera-se que o objetivo deste artigo (identificar as funcionalidades e limitações no Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul, bem como de outras páginas relacionadas, com vistas a propor aprimoramentos) foi atingido, conforme pode ser verificado nos resultados apresentados.

Na avaliação feita, pôde-se observar que o Estado do Rio Grande do Sul atende parte dos parâmetros de transparência. Dentre as funcionalidades identificadas, destacam-se pontos como: a tempestividade das informações prestadas; as ações de formação dos usuários; possibilidade de *download* ou cópia das informações; e, apesar de o conteúdo não estar todo disponibilizado em um único sítio eletrônico, há *links* para as páginas como a da SEFAZ e a da SEPLAG, nas quais o usuário pode encontrar as informações que procura.

Conforme demonstrado, o Estado do Rio Grande do Sul apresenta também limitações na divulgação de suas informações por meio da internet e não atende alguns dos critérios de transparência. Dentre as limitações identificadas, destacam-se pontos como: as informações não estarem concentradas em uma única página; não haver um padrão adotado pelas páginas governamentais; ambigüidade de temas; a linguagem não acessível dos documentos apresentados; não haver evidenciação de cumprimento dos aspectos legais; e não serem disponibilizadas informações sobre contratos e convênios firmados pelo Estado.

Os aprimoramentos que foram sugeridos abrangeram os três elementos da transparência, com o intuito de tornar mais transparente a atuação do Estado do Rio Grande do Sul na divulgação de suas contas à sociedade. As propostas compreendem, dentre outras: a

melhoria da lógica de organização do conteúdo; o uso de linguagem acessível nos documentos; a inserção de recursos como gráficos e estatísticas que facilitem a compreensão dos usuários; uma maior concentração do conteúdo no Portal da Transparência; e a disponibilização de informações mais detalhadas sobre licitações e convênios.

Referidas sugestões para aprimoramento, no entanto, não apresentam a pretensão de esgotarem as possibilidades, visto que são limitadas à visão dos pesquisadores e precisam ser adaptadas às necessidades dos usuários e às instituições avaliadas. O tema, transparência governamental sobre as contas públicas, pode ainda ser mais bem explorado e aprofundado, no intuito de contribuir para a gestão pública e o controle social mais efetivo.

REFERÊNCIAS

ALVES, Benedito A.; GOMES, Sebastião E. R.; AFFONSO, Antônio G. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada**. 3. ed. aum. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. 248p.

BARCELOS, Carlos L. K. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de política e de gestão fiscal**. 2001. 112f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, FCE, UFRGS, Porto Alegre, 2001.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 26 set. 2010.

_____. Controladoria-Geral da União. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 1. ed. Brasília, 2008. 40p.

_____. **Decreto n.º 7.185**, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185.htm>. Acesso em: 16 set. 2010.

_____. **Lei complementar n.º 101**, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 set. 2009.

_____. **Lei Complementar n.º 131**, de 27 de Maio de 2009 (Lei da Transparência). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em: 28 set. 2009.

_____. **Lei n.º 9.755**, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de *homepage* na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm>. Acesso em: 16 set. 2010.

_____. Ministério da Fazenda. **Programa de Estabilidade Fiscal**: Resumo. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/pef98.asp>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal**: discurso do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Martus Tavares. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2009.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n.3, p. 05-35, Set./Dez. 1997. Quadrimestral.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas 2009**. São Paulo, 2010. 474p.

COMITÊ DA TRANSPARÊNCIA. **Índice de Transparência**. Disponível em: <<http://www.indicedetransparencia.org.br>> Acesso em: 13 jun. 2010.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**: Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 345p.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Prestação de contas: instrumento de transparência da administração. **Jus Navigandi**, Teresina, 15 jun. 1997. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=335>>. Acesso em: 12 set. 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de boas práticas em transparência fiscal**. 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual de transparência fiscal**. 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

FREY, Klaus et al. O acesso à informação. In: SPECK, Bruno W. **Caminhos da transparência**. Campinas: Ed. Universidade Estadual de Campinas, 2002. p. 169-183.

FURTADO, José R. C. A transparência na gestão fiscal. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 555, 13 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6171>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

KONDO, Seiichi. Promovendo o diálogo para promover a boa governança. In: KONDO, Seiichi et al. **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: MP/SEGES, 2002. p. 11-17.

MILESKI, Helio Saul. Transparência do poder público e sua fiscalização. In: **Revista Interesse Público Especial**: Responsabilidade Fiscal, ano 4, v. especial, Porto Alegre, 2002.

NUNES, Selene P. Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **Orçamentos e sistemas de informação sobre a administração financeira pública**, in Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2001. 788p.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002. , Lisboa, Portugal. **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2002.

PLATT NETO, Orion A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2005.

_____. Transparência das contas públicas na internet. **Gazeta Mercantil**, Caderno Região Sul. n.º 1.403. 17 mar. 2002.

PLATT NETO, Orion A.; CRUZ, Flávio da; PETRI, Sérgio M. Transparência nas decisões do gestor público. **A Notícia SC**, n.º 22.244. Florianópolis, 23 fev. 2002.

PLATT NETO, Orion A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, S.l., v. 18, n. 1, pg. 75-94, 2007.

PORTO, Éderson G.; CASTRO, Fábio C. L. de; PEROTTONI, Felipe L. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8533>>. Acesso em: 17 jun. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. 2010 a. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2010.

_____. **Portal da Transparência**. 2010 b. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br>>. Acesso em: 05 Ago. 2010.

_____. **Gerenciamento de programas e projetos**. 2010 c. Disponível em: <<http://www.estruturantes.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 set. 2010.

SEFAZ. **Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/index.aspx>> . Acesso em: 05 Ago. 2010.

SEPLAG. **Atlas socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/default.asp>>. Acesso em: 26 set. 2010.

_____. **Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05 Ago. 2010.

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as relações financeiras intergovernamentais no contexto federativo brasileiro**, in Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2001. 788p.

SPECK, Bruno W. (Organizador). **Caminhos da transparência**. Campinas: Ed. Universidade Estadual de Campinas. 2002. 224p.

TERRAFORUM CONSULTORES. **50 erros mais comuns em sítios governamentais**. 2009. Disponível em: <<http://governo.terraforum.com.br/Pages/Default.aspx>>. Acesso em: 27 Ago. 2010.

TRISTÃO, Gilberto. Transparência na administração pública. In: VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2002, Lisboa, Portugal. **Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 2002.

VERÍSSIMO, Dijonilson P. A. **A Transparência como princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Biblioteca do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Produção institucional. Natal. Disponível em: <<http://mp.rn.gov.br/biblioteca.asp>>. Acesso em: 25 jun. 2009.